

# De nummer één positie is structureel te behouden: hervorming noodzakelijk

Citation for published version (APA):

Mertens, P. (2019). De nummer één positie is structureel te behouden: hervorming noodzakelijk: Een vergelijking van voormalig pensioenkampioen Denemarken en solidair Nederland. *Pensioen en Praktijk*, (1), 18-23.

## Document status and date:

Published: 01/03/2019

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.



De Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel (Kamerstukken II, 2015-2016, 32 043, nr. 263) is helder: ons stelsel is niet toekomstbestendig, de doorsneepremie moet worden afgeschaft en de pensioenovereenkomst moet persoonlijker en flexibeler worden, zonder de collectiviteitsvoordelen te verliezen. Ondertussen zijn de plus- en minpunten van de plannen breed uitgemeten en staat het opgenomen in het Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst' en in het recentere tienpuntenplan van minister Koolmees (Kamerstukken II, 2018-2019, 2019Z01873). Toch zijn de onderhandelingen met de sociale partners eind vorig jaar stuk gelopen en worden steeds meer onderwerpen, zoals de AOW-leeftijd, erbij betrokken. Gezien het feit dat de tweede pijler het beleidsterrein van de sociale partners vormt, blijft een concreet plan voor de tweede pijler derhalve uit. In de hervormingsdiscussie wordt ook niet veel buiten de landsgrenzen gekeken. Een gemiste kans!

# De nummer één positie is structureel te behouden: hervorming noodzakelijk: *Een vergelijking van voormalig pensioenkampioen Denemarken en solidair Nederland*

**M**et de Melbourne Mercer Global Pension Index (MMGPI) van 2018 is het Nederlandse pensioenstelsel tot het beste pensioenstelsel van de wereld benoemd en is Denemarken van zijn troon verstoten. Het verschil is echter minimaal: 0,1 punt. Bij betere bestudering van de MMGPI 2017 en 2018 is dit ver-

schil voornamelijk te danken aan externe factoren als de hogere economische groei en arbeidsparticipatie van ouderen die Nederland kent, maar niet aan veranderingen binnen het pensioenstelsel zelf. Voor een structurele nummer 1 positie zijn deze veranderingen echter wel nodig, met name in de tweede pijler.

In mijn masterthesis *Nederland – Denemarken: geeft Nederland de genadeklap in de pensioenwedstrijd door haar fundamente te herzien?* voor de opleiding Fiscaal Recht aan Maastricht University maakte ik een vergelijking tussen de twee pensioengiganten Nederland en Denemarken, met de focus op solidariteit. In dit artikel geef ik een inkijkje en laat ik zien welke elementen verschillen. Daarmee worden nieuwe inzichten gegeven in de huidige, vastlopende, pensioendiscussie en de positie in de MMGPI op de langere termijn.

### EEN INTRODUCTIE TOT HET DEENSE PENSIOENSTELSEL

Qua opzet kent het Deense pensioenstelsel veel gelijkenissen met Nederland: drie pijlers, geen nationale pensioenplicht en een belangrijke positie voor de sociale partners. Toch is deze vormgeving nog relatief jong. Pas aan het eind van de vorige eeuw brak Denemarken met de sterke overheidsrol binnen de Noorse kringen. De sporen zijn nog terug te vinden binnen de eerste pijler. Hierdoor is tevens de tweede pijler nog ‘in ontwikkeling’ en zijn niet alle sectoren even goed gedekt. Een volwaardige tweede pijler wordt voor 2050 beoogd. Opvallend is dan ook dat beleidsmatig geen vervangingsratio voor het gehele pijlersysteem is geformuleerd, maar alleen een vervangingsinkomen van 50 % van het mediane inkomen met behulp van de eerste pijler wordt beoogd. Dit in tegenstelling tot het Nederlandse pensioenbeleid van 75 % van het gemiddelde inkomen met behulp van alle pijlers (AOW, werknemerspensioen en lijfrente).

De Deense eerste pijler bestaat uit een omslaggefinancierd deel (*Folkepension*) en een kapitaalgedekt deel (*Arbejdsmarkedets tillægspension (ATP)*).

De uitkering van het Folkepension bestaat uit drie lagen, voor elke laag geldt een eigen uitkeringshoogte en inkomensdrempel. Het recht op de uitkering wordt opgebouwd in veertig jaar, vanaf het vijftiende levensjaar. De pensioenleeftijd is 65 jaar, maar zal gefaseerd worden verhoogd naar 67 jaar in de periode 2019-2022. Het ATP is een residu van de Noorse invloeden. Het zou een volwaardig publiek arbeidspensioen moeten worden, maar is nooit verder gekomen dan een kapitaalgedekt supplement op het Folkepension. Zowel de premie- als de uitkeringshoogte zijn niet afhankelijk van het loon, maar van de arbeidsparticipatie.

De tweede pijler bestaat uit de aanvullende pensioen-

regelingen tussen werknemers en werkgevers, die met name door levensverzekeraars worden uitgevoerd. De overgrote meerderheid van de pensioenovereenkomsten kwalificeren als Defined Contribution (DC), waarbij de uitkeringen als levenslange annuïteiten, periodieke uitkeringen of een lumpsum kunnen plaatsvinden. Gelijk aan Nederland, wordt de premie veelal voor twee derde door de werkgever en een derde door de werknemer gedragen. Het premiepercentage is vast (per sector) en daarmee niet afhankelijk van de leeftijd van de deelnemer, zoals de beschikbare premiestaffels in Nederland dat wel zijn.

In tegenstelling tot DC, kunnen Deense pensioenovereenkomsten enkele collectiviteitskenmerken en/of garanties bevatten. Hierbij zijn twee varianten te onderscheiden: het gemiddelde rendementsproduct (*average interest-rate product*) en het marktrendementsproduct (*market interest-rate product*). De twee varianten verschillen in rendement, garanties en keuzemogelijkheden.

### VERGELIJKING VARIANTEN

	Average interest-rate product	Market interest-rate product
<i>Wijze van rendementsbepaling</i>	Hetzelfde gemiddelde actuariële rendement voor elke deelnemer.	Actuariële rendement op basis van <i>lifecycle</i> -strategie.
<i>Rente spreiding</i>	Marktrente wordt gemiddeld over vijf tot tien jaar.	Geen spreiding.
<i>Garanties</i>	Mogelijk onvoorwaardelijke of voorwaardelijke garanties ten aanzien van het rendement en de nominale uitkering.	Geen garanties.
<i>Keuzemogelijkheden</i>	Geen keuzemogelijkheden.	Mogelijk keuzemogelijkheden in beleggingsstrategie of risicoprofiel.

De derde pijler vormde voor de opkomst van de aanvullende pensioenregelingen een grote rol binnen het Deense pensioenstelsel, ter opvulling van het pensioentekort naast de eerste pijler. Met de ontwikkeling van de tweede pijler is het relatieve belang van de derde pijler afgenomen.

Het aanvullende pensioensparen wordt fiscaal ondersteund volgens het ETT-principe. De premies zijn fiscaal aftrekbaar (**Exempt**), de rendementen op het pensioenvermogen worden bij de pensioenuitvoerder belast met 15,3 % rendementsheffing (**Taxed**) en de



## Voor een structurele nummer-1-positie zijn veranderingen nodig

uiteindelijke uitkering is onderhevig aan inkomstenbelasting (Taxed). Voor facilitering moet de lumpsum-uitkering tot een bepaald maximum zijn beperkt.

### VERSCHIL IN RISICO-ALLOCATIE EN SOLIDARITEIT

Met de uitkeringsovereenkomst, ofwel *Defined Benefit* (DB), wordt de Nederlandse deelnemer door de nominaal gegarandeerde pensioenuitkering, in beginsel, van veel pensioenrisico's onttrokken. Door de vergrijzing, fluctuerende rendementen en lage rentestanden worden echter via premiestuur en kortingen veel risico's verschoven naar de deelnemer. De Deense DC-regeling alloceert, door het veelal ontbreken van garanties, direct de meeste pensioenrisico's aan de deelnemer. Door de collectiviteit binnen de pensioenovereenkomst kunnen risico's worden gedeeld en kan solidariteit ontstaan. Het meest duidelijke voorbeeld is de solidariteit tussen kortlevenden en langlevenden, waarbij het (micro-)langlevensrisico wordt gedeeld. Andere vormen zijn het delen van de overige biometrische risico's (kortleven en arbeidsongeschiktheid) en het rendementsrisico.

De discussie in Nederland concentreert zich veelal op de solidariteit binnen de aanvullende pensioenovereenkomst, hetgeen behouden moet worden volgens de Perspectiefnota/het regeerakkoord. Solidariteit binnen de tweede pijler is in Denemarken juist expliciet uitgesloten. Dit neemt echter niet weg dat solidaire elementen het stelsel binnen sijpelen, denk bijvoorbeeld aan het delen van het langlevensrisico (niet iedereen wordt immers even oud).

Het grootste onderscheid tussen Nederland en Denemarken is te vinden in de vraag met wie de deelnemers solidair zijn. Dit kan grofweg in twee varianten worden opgedeeld: *intragenerationeel*, met de deelnemers van de eigen generatie, en/of *intergenerationeel*, met de deelnemers uit andere generaties. Door de collectieve aanpak van de pensioenovereenkomst in Ne-

derland (de uitkeringsovereenkomst) worden risico's en rendementen altijd intragenerationeel gedeeld. Hiernaast kent Nederland een volledige intergenerationele solidariteit door verschillende kenmerken van de pensioenovereenkomst.

Ten eerste zorgt de doorsneesystematiek voor een feitelijke (economische) subsidiëring van de premie van de oudere deelnemer door de jongere. Daarnaast is de collectieve buffer, waarmee onder- of overrendementen gedempt worden, 'naamloos'. Deze hogere dan wel lagere buffer wordt niet direct gecompenseerd door de huidige deelnemers, bij wijze van herstelpremies dan wel premiekortingen, maar doorgegeven aan de volgende generatie. Tot slot is binnen de uitkeringsovereenkomst nauwelijks sprake van een directe relatie tussen de doorsneepremie en de uiteindelijke uitkering. Een directe relatie zoals volgens de MMGPI is, indien de ingelegde premie volledig wordt aangewend, voor de uitkering van de deelnemer. In Nederland kan de afgedragen premie in feite worden aangewend voor de indexering of het behoud van de pensioenrechten van gepensioneerde deelnemers.

De Deense DC-overeenkomst deelt de biometrische risico's veelal *intragenerationeel*. Rendementsfluctuaties kunnen alleen intragenerationeel gedeeld worden binnen het gemiddeld rendementsproduct. *Intergenerationele* risicodeling vindt echter in geen enkel opzicht plaats. Er wordt immers geen collectieve buffer aangehouden, die doorgegeven kan en mag worden. De premie is actuariael berekend en individueel afgesproken en weerhoudt hiermee subsidiërende effecten als de doorsneesystematiek en premiestuur. Tot slot kunnen pensioenaanspraken niet gekort worden en derhalve niet de financiële positie van de pensioeninstituten verbeteren ter veiligstelling van de pensioenuitkeringen van de gepensioneerden.

### ONS STELSEL IS NIET TOEKOMSTBESTENDIG

De Commissie Goudswaard komt in het rapport *Een sterke tweede pijler, naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen* al in 2009 tot de conclusie dat het Nederlandse pensioenstelsel niet toekomstbestendig is, zowel financieel als institutioneel. In tijden van vergrijzing en financiële instabiliteit is het afgeven van nominale, voorwaardelijke dan wel onvoorwaardelijke garanties niet te financieren voor pensioenuitvoerders. Pensioenrisico's worden daarom afgeschoven naar de deelnemers, die – door de inter-

generationele risicodeling – deze tevens weer afschuiven naar andere generaties. Het afschuiven van pensioenrisico's is niet financieel toekomstbestendig.

Door de vergrijzing versmalt het risicodraagvlak, ofwel de groep deelnemers die de risico's moet dragen, wordt steeds kleiner. Premiestuur en de intergeneratiele risicodeling verliezen daardoor aan effectiviteit en worden disproportioneel belastend voor de 'jonge' generaties.

Dit heeft ook invloed op de adequaatheid van de pensioenen. In de MMGPI, bijvoorbeeld, is de adequaatheid van het Nederlandse pensioenstelsel elk jaar weer slechter beoordeeld met in 2018 het, voorlopige, dieptepunt van 75,9 punten (van de 100, hetgeen nog steeds relatief hoog is).

Daarnaast tast deze gang van zaken de institutionele toekomstbestendigheid aan. Het niet waarmaken van beloftes zorgt voor verlies aan vertrouwen in de pensioensector, zoals onder andere onderzoekers Henkens en Van Dalen aantonen in hun enquêtes. Tot slot kunnen de pensioenovereenkomsten niet of nauwelijks in de persoonlijke behoeften van de deelnemer voorzien door het uniforme *one-size-fits-all* karakter van solidariteit en collectiviteit.

### HET DEENSE STELSEL IS WÉL TOEKOMSTBESTENDIG

In tegenstelling tot het Nederlandse pensioenstelsel worden de pensioenuitvoerders in Denemarken in mindere mate geconfronteerd met de toenemende lasten van de vergrijzing en financiële instabiliteit. De DC-benadering zorgt immers voor minder verplichtingen. Daarnaast staat het persoonlijk perspectief voorop in het pensioencontract. Hiermee verkrijgt de deelnemer duidelijkheid over de premie, die van tevoren wordt vastgesteld en daarna in principe ongewijzigd blijft. Ook wordt vooraf duidelijk gecommuniceerd dat in beginsel de meeste pensioenrisico's bij de deelnemer liggen en welke keuzemogelijkheden daarbij gelden. De gemiddelde Deense pensioendeelnemer geeft dan ook aan vertrouwen te hebben en tevreden te zijn met de pensioenuitvoerder.

Denemarken bewijst dat ook zonder nominale garanties en met maatwerk een adequaat pensioenniveau kan worden bereikt. Over de jaren is de adequaatheid van het Deense pensioenstelsel in de MMGPI, in tegenstelling tot Nederland, juist gestegen en behaalt in 2018 een voorlopig hoogtepunt van 77,5 punten. Ook

de recentste statistieken (over 2016) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling laten voor Denemarken een gemiddelde netto vervangingsratio van 80 % zien (Nederland behaalt overigens nog 100 %). Bij deze statistieken wijs ik graag nogmaals op het gegeven dat de Deense tweede pijler tot 2050 nog in ontwikkeling is.

### EENZIJDIGE INKOMENSOVERDRACHTEN VORMEN EEN PROBLEEM

Uit de vergelijking van de pensioenstelsels komt naar voren dat een accentverschil bestaat. Ik hanteer hiervoor graag het evenwicht tussen willen en kunnen van dr. J. Tamerus in zijn proefschrift *Defined Ambition, een noodzakelijke stap in de evolutie van het pensioencontract naar een duurzaam evenwicht tussen 'willen en kunnen'* (2011). Nederland legt de focus teveel op wat we als vervangingsinkomen willen realiseren in plaats van wat gerealiseerd kan worden. Om willen en kunnen toch te verbinden wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de intergeneratiele solidariteit. Deze solidariteit is echter ingegeven vanuit het wederzijdse voordeel: iedere deelnemer kan op latere leeftijd zelf in gelijke mate profiteren van de solidariteit. Met de vergrijzing en de veranderende arbeidsmarkt gaat dit beeld steeds minder op, hetgeen meer en meer zorgt voor eenzijdige inkomensoverdrachten van jong naar oud. Een perverse werking van de solidariteit.

Denemarken legt de focus juist op het kunnen. De sociale partners hebben geen ambities gedefinieerd, waarmee het pensioenresultaat (wat te 'willen' is) louter een resultaat is van wat kan. Hierop wordt het

.....

**Denemarken bewijst dat  
zonder nominale  
garanties en met maatwerk  
een adequaat pensioenniveau  
kan worden bereikt**

..... >

‘willen’ eventueel aangepast door het afgeven van eventuele garanties en gemiddelde rendementen. Hierbij wordt echter nooit gebruik gemaakt van intergenerationele solidariteit, maar is slechts een goed risicomanagement van belang. Het ‘willen’ volgt dus het ‘kunnen’, waarmee deze twee vrijwel altijd in evenwicht zijn.

### **BEPERKTERE SOLIDARITEIT MAAKT TOEKOMST-BESTENDIG**

Naar aanleiding van het SER-advies en de Perspectiefnota, heeft het regeerakkoord een nieuw persoonlijker en flexibeler pensioencontract voor ogen, dat meer meebeweegt met de conjunctuur en een actuair correcte premie kent. Fluctuaties in de uitkeringshoogte moeten wel worden gedempt door een beperkte collectieve buffer. Een dergelijk pensioencontract zorgt voor een afname in intergenerationele solidariteit. Door de afschaffing van de doorsneesystematiek vindt immers geen subsidiëring meer plaats en de collectieve risicodeling zal worden beperkt doordat de eventueel in te bouwen collectieve buffer niet negatief kan zijn en een maximumplafond gehanteerd wordt. De intergenerationele solidariteit beperkt zich dan ook tot het gegeven dat de premies, aanspraken en de uitkeringen van meerdere generaties in dezelfde tijdsperiode door dezelfde collectieve buffer worden beïnvloed. Ten aanzien van de biometrische risico's blijft het pensioencontract intra- en intergenerationeel solidaire.

Tevens zullen minder beloftes worden gedaan, de zogenoemde zekerheidsmaatstaf wordt losgelaten. Minder beloftes zorgen voor minder regels vanuit het Financieel Toezichtskader en daarmee voor het verbeteren van de rentegevoeligheid van pensioenfondsen. Daarnaast verwacht het Centraal Planbureau hogere rendementen door de toegenomen beleggingsvrijheid van pensioenuitvoerders. Net als in Denemarken worden de risico's direct aan de deelnemer toebedeeld. Daartegenover verkrijgt de deelnemer heldere eigendomsrechten door de afschaffing van de doorsneepremie en maakt verpersoonlijking maatwerk mogelijk. Paradoxaal genoeg, biedt het loslaten van zekerheid en het beperken van solidariteit dus perspectief op hogere rendementen, stabielere premies en naar alle waarschijnlijkheid een tevredener deelnemer door meer transparantie en keuzevrijheid.

### **OOK BLIJVEND NUMMER 1?**

De Perspectiefnota prijst solidariteit binnen het pensioen, maar herdefinieert deze ook. Onevenredige inkomenshervreiding tussen jong en oud wordt verwijderd en het ‘willen’ wordt ingeperkt. Daarmee komt de Nederlandse pensioenovereenkomst dichterbij die van de Denen. De in het onderzoek gemaakte vergelijking met Denemarken biedt inzichten voor Nederland, zoals hoe om te gaan met onzekerheid, de informatievoorziening, uitkeringsopties en keuzemogelijkheden.

Desalniettemin leunt ontwikkelend Denemarken, door het ontbreken van een pensioenambitie, louter op DC en zijn kunnen. In enkele gevallen gaat het verder door middel van garanties. De Nederlandse ambitie gaat echter verder, definieert een ambitie en tracht met een persoonlijker pensioenovereenkomst met behoud van collectieve risicodeling een tussenweg te vinden tussen het beste van DB en DC: het ‘willen’ en ‘kunnen’. De behouden risicosolidariteit in het contract zorgt voor welvaartswinsten, de onderzoeken van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en Netspar becijferen een afname van pensioenrisico's tot ongeveer 25 % per individuele deelnemer. Deze voordelen loopt het Deense pensioenstelsel mis.

Met de voorgenomen hervormingen zal Nederland naar verwachting ook hoge ogen gooien in de toekomstige uitgaven van de MMGPI. Door het herstel van de actuariële relatie tussen premie en uitkering door de afschaffing van de doorsneepremie en het definiëren van eigendomsrechten nemen de indicatoren houdbaarheid en integriteit in de MMGPI toe. Tot slot kan de keuzevrijheid mogelijk tot meerdere uitkeringsopties leiden (zoals de verkenning naar een lumpsum-optie geformuleerd in het regeerakkoord en opgenomen in het tienpuntenplan van Koolmees), hetgeen de adequaatheid in de ranking ten goede komt. Met deze constatering heeft het Nederlandse pensioenstelsel vooruitzicht op een structurele A-status in het MMGPI. Gezien deze constatering, vormt het tienpuntenplan van minister Koolmees derhalve een goede start. Het is nu zaak voor de sociale partners om daar gevolg aan te geven en het, in ieder geval aanvullende, pensioenstelsel voor de volgende MMGPI wél te hervormen.

